

УДК 35 086:349.2(091)

Л.С. Єрмоленко-Князева

**ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
СТАНОВЛЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

У статті на основі аналізу становлення дисциплінарної відповідальності, проаналізовано нормативно-правові акти та особливості її становлення на різних етапах розвитку держави, а також висловлюються рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, проступок, злочин, дисципліна.*

В статье на основе анализа становления дисциплинарной ответственности, проанализированы нормативно-правовые акты и особенности ее становления на разных этапах развития государства, а также выражаются рекомендации относительно совершенствования действующего законодательства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: *административная ответственность, дисциплинарная ответственность, проступок, преступление, дисциплина.*

The article is basis on analysis of the formation of disciplinary measures. It is analysed regulations and peculiarities of its formation at various stages of development of the country, and expressed recomendations to improvt legislation in the investigated area.

Key words: *administrative measures, disciplinary measures, misdemeanour, crime, discipline.*

Аналізуючи любий правовий інститут, як і дисциплінарну відповідальність державних службовців, необхідно зазначити, що для його удосконалення необхідно виявити його еволюційні ознаки, які знаходять своє відображення в нормах права і в історичній юридичній практиці. Про дисциплінарну відповідальність державних службовців в цілому стало можливим говорити лише після остаточного формування інститутів дисциплінарної відповідальності, державної служби і відповідальності взагалі.

Даною проблемою тією чи іншою мірою займалися такі науковці, як Л.Л. Бородин, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй, Н.М. Неумивайченко, О.В. Петришин, С.В. Петков, Є.Ю. Соболев, О.І. Щербак, В.В. Цветков, В.І. Щербина та ін. Але системного, комплексного адміністративно-правового дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців у вітчизняній доктрині поки що бракує.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі досягнень юридичної науки, аналізу вітчизняного законодавства, практики йо-

го реалізації, визначити поетапне становлення дисциплінарної відповідальності.

Розглядаючи інститут відповідальності, відзначимо, що за джерелами виникнення він являється філософсько-релігійно-правовим поняттям, яке наповнене моральним змістом і, в той же час, має правове призначення¹.

Початок формування і становлення інституту відповідальності пройшло тривалий проміжок часу, початок якого можна умовно датувати судом над Сократом в Афінах у 399 р. до н.е. Платонівсько-стоїчна філософія та процес над Сократом зіграли величезну роль у зародженні і розвитку концепції відповідальності². Вважається, що інститут відповідальності споконвічно мав своїм призначенням забезпечення справедливого застосування покарання до винної особи.

З вказаного можна зробити невеликий висновок про те, що інститут відповідальності не тільки носив каральне значення, але й надавав можливість забезпечувати визначені права обвинувачуваного, його правове положення в області юрисдикції: винний мав право бути вислуханим, доводити свою невинність, заявляти клопотання, тобто одержував деякі гарантії проти необгрунтованого карального впливу.

Надалі більш детально розглянемо виникнення і розвиток дисциплінарної відповідальності державних службовців. Перше формально-юридичне розділення служби на три види здійснено в Законі від 24 січня 1722 року під назвою "Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины"³, який розділив всіх чиновників на військових, цивільних і придворних. Крім того, Петро I затвердив Генеральний регламент 1720 року, в якому було викладено перелік службових правопорушень, за які чиновники притягались до дисциплінарної відповідальності, зокрема: крадіжка службових документів, включення в доповіді неправдивих відомостей про стан справ, внесення в інтересах тих, чи інших осіб "виправлень" в офіційні протоколи, несанкціоноване поширення

¹ Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Літошенко. – К., 2004. – 199 с.

² Бельський К.С. Административная ответственность : генезис, основные признаки, структура / К.С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12-20.

³ Полное собрание законов Российской империи. – Т. IV. – М., 1830. – С. 642-643.

інформації про прийняті адміністративними органами рішення. З вищевказаного можна визначити, що вже на той час було здійснено перші спроби оформлення складів дисциплінарних проступків державних службовців¹.

Потім Катерина II в "Уставі благочинення" від 8 квітня 1782 року визначила ряд складів правопорушень, які були зв'язані з державною службою. Зокрема, це зловживання посадою, втрата посади, невиконання обов'язків². Цікавим питанням являється те, що ознаки даних складів більш підходили для дисциплінарного проступку, ніж на службовий злочин, але, тим не менш, вказані правопорушення являлись злочинами, оскільки їх скоєння переслідувалось кримінальним покаранням.

За період з XVII-початок XIX ст. було прийнято багато юридично значущих документів, які визначали права, обов'язки, вимоги до професійних якостей державного службовця, містили в собі і інші види покарань, які застосовуються за порушення вказаних вимог чи невиконання обов'язків.

Основним документом, який складав правову основу діяльності державних службовців до 1832 року, був "Устав о службе по определению от Правительства"³. В державному службовцеві, відповідно до вказаного уставу, цінувались відповідальне відношення до обов'язків, здатність своєчасно і точно виконувати службові доручення. У зв'язку з цим, пінощі і неналежне ставлення до обов'язків тягли за собою найжорстокіше покарання⁴. В 1832 році вказаний Устав був включений в документ, який систематизував законодавство про службу, а саме в "Свод уставов о службе гражданской"⁵. Великий за об'ємом він містив у собі значний за змістом нормативно-правовий акт, який регламентував діяльність російських чиновників. Ним були встановлені вимоги до ділових якостей службовця, його права, обов'язки, і відповідальність. Також ним були введені покарання у вигляді доган і суворих доган.

¹ Шепелев Л.Е. Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской империи / Шепелев Л.Е. – Л., 1977. – С. 48.

² Российское законодательство X-XX вв. : в 9 т. – Т.4. – Законодательство периода становления абсолютизма ; отв. ред. А.Г. Маньков. – М. : Юридическая литература, 1986. – С. 246.

³ Собрание законодательства Российской Империи. – Т.3. – М., 1910. – С. 123-128.

⁴ Устав о службе по определению от Правительства // СЗРИ. – Т. 3. – Кн. 1. – С. 124.

⁵ Свод законов Российской империи. – М. : Спб., 1876. – С. 145.

З вказаного вище можливо зробити невеликий висновок про те, що в часи панування Російської Імперії існувала велика кількість правових актів, які встановлювали обов'язки та вимоги до державного службовця, а також види стягнень за їх невиконання. Саме тому в другій половині 40-их років XIX ст. російське правління з ціллю упорядкування дисциплінарних стягнень, направлених на підвищення відповідальності державних службовців, а також з метою розмежування службових проступків і злочинів, прийняло документ під назвою "Уложение о наказаниях Уголовных и исправительных"¹. По суті це був перший у Росії кримінальний кодекс². За злочини і провини по службі встановлювалися типово дисциплінарні стягнення³. В новому Уложенні за проступки по службі і посадові злочини передбачались такі покарання і стягнення, як звільнення зі служби, позбавлення посади, переміщення з вищої посади на нижчу, сувора догана з занесенням в послужний список, вирахування із жалування, сувора догана без занесення в послужний список, суворе зауваження⁴.

Необхідно відмітити, що Уложення не просто давало перелік покарань і стягнень, але і визначало характер правових наслідків, обумовлених їх застосуванням. Так, наприклад, звільнений зі служби втрачав право вступати знову на яку-небудь державну службу, приймати участь у виборах і бути обраним; позбавлений посади втрачав право на протязі трьох років з дня позбавлення вступати знову на державну службу і таке інше. Крім того, Уложення вказувало і на суб'єктів застосування стягнення: у випадках, коли стягнення не вносилося до послужного списку, покарання могло бути застосовано не тільки за рішенням суду, але і за розпорядженням безпосереднього начальника; вирахування ж із жалування, переміщення з вищої посади на нижчу, позбавлення посади визначалися за розпорядженням того начальства, від якого залежало призначення на посаду, яку займала винна особа; всі інші покарання і стягнення накладалися не інакше, як за рішенням суду.

Суттєві зміни в розвиток державної служби в цілому, і дисциплінарної відповідальності зокрема, внесли Жовтневі події 1917 року,

¹ Законодательство X-XX вв. в 9 т. – Т.6. – М., 1985. – С. 65.

² Історія держави і права України : підручник. – У 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.І. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – Том 1. – К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – С. 214.

³ Там само. – С. 216.

⁴ Таганцев Н.С. Уголовное право (Общая часть) / Н.С. Таганцев. – М., 2003. – С. 345.

які стали поворотною віхою в розвитку системи органів державної влади, які виникли після падіння монархії. Декретом від 12 листопада 1917 року були знищені посади і чини¹. Радою народних комісарів були прийняті "Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях". Вони містили в собі окремі елементи Уставу про цивільну службу дорадянської Росії. Однак, за ступенем опрацювання питань організації державної служби вони не змогли зрівнятись зі старим Уставом. Вказані правила не встановлювали прав і обов'язків службовців, залишили в стороні проходження служби, не передбачували систему відповідальності персоналу.

Документом, який визначав дисциплінарну відповідальність службовців був Декрет от 26 квітня 1920 року "О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях". Прийняття такого декрету ВЦВК пояснювалось необхідністю "підняття і укріплення дисципліни в радянських закладах". За цим декретом посадові проступки визначались, як дії, які, в силу своєї меншої суспільної небезпечності, не переслідувались в кримінальному порядку. З вищевказаного можна визначити, що таким чином було розмежовано (за формальною лінією) посадовий проступок від злочину. За скоєння подібного посадового проступку члени виконкомів Рад і службовці даних закладів могли зазнавати таких дисциплінарних стягнень, як догана, догана з опублікуванням у пресі, арешт до двох тижнів, переміщення на нижчу посаду.

Декрет містив правила накладання стягнень і мав визначений порядок їх застосування. Крім того в 1923 році з ціллю боротьби зі службовою недбалістю, проступками і неправильними діями осіб, які займають відповідальні посади в державних органах були започатковані дисциплінарні суди, які виникли при ВЦВК (Головний дисциплінарний суд) і при губернських (обласних) виконавчих комітетах (губернські (обласні) дисциплінарні суди). Вказані дисциплінарні суди були вправі накладати такі стягнення, як зауваження, догана з опублікуванням у пресі чи без опублікування, переміщення на іншу посаду, домашній арешт на строк від 3 діб до одного місяця, позбавлення права займати відповідальні посади в державних органах до двох років, звільнення з посади, накладання обов'язку загладити причинену шкоду. Дуже

¹ Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов // Распублковано в № 9 Газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства 12 ноября 1917 года // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства, Ярославль. 1918.

цікавим фактом являється те, що дисциплінарним судам надавалось право при накладенні дисциплінарних стягнень поєднувати перелічені міри покарання.

Крім дисциплінарних судів, які розглядали проступки осіб, які займали відповідальні посади, також діяли місцеві Дисциплінарні Товариські Суди. Їх компетенція поширювалась на всіх робітників і службовців. Для підвищення відповідальності і організованості співробітників радянського державного апарату значну роль відіграла постанова РНК РСФСР від 28 серпня 1926 року "О трудовой дисциплине государственных служащих".

Цією постановою Раднарком зобов'язав керівників державних органів прийняти міри до "встановлення твердої службової дисципліни і підвищення якості праці серед робітників і службовців". Одним із шляхів встановлення дисципліни було "встановлення визначеного кола обов'язків для кожного працівника і здійснення особистої відповідальності за поручену роботу". На виконання вказаного положення даний декрет зобов'язав Народний Комісаріат Праці РСФСР виробити приблизний для всіх державних установ табель дисциплінарних стягнень за порушення трудової дисципліни.

Не важко відмітити, що питання, пов'язані з притягненням державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулювались не одним, а цілою групою вищих і центральних органів державної влади, і, отже, не одним спеціальним законом, а численними законодавчими актами. Але в 1929 році з прийняттям Постанови ЦВК РНК СРСР "Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик"¹, яка діяла до кінця існування СРСР, ситуація не дуже сильно змінилась в цьому відношенні. Крім вказаних основ дисциплінарного законодавства значний вплив на притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності мало трудове законодавство.

Необхідно відмітити, що в радянський період по правовому положенню державний службовець майже нічим не відрізнявся від інших категорій громадян, а тому термін "службовець" використовувався на рівні з терміном "робітник". Іншими словами, те, що в період панування дореволюційної Росії відносилось до державної служби, в радянський період розглядалось не інакше, як звичайна наймана праця на основі трудового договору.

¹ Собрание законодательства СССР. - 1929. - № 71. - Ст. 670.

Крім того, згідно радянського законодавства до категорії державних службовців належали не тільки особи, які забезпечували виконання функцій органів державної влади, але і вчителі, лікарі, робітники культури, службовці всіх видів громадського транспорту і багато інших. Дисциплінарна відповідальність кожного із цих категорій державних службовців регулювалась безпосередньо дисциплінарними статутами різних галузей народного господарства, наприклад Статутом про дисципліну робітників і службовців водного транспорту СРСР, Статутом про дисципліну робітників зв'язку СРСР. Названі статuti лише уточняли визначення посадового проступку тієї чи іншої категорії державних службовців і деякі інші моменти організації і встановлення дисципліни, але їх зміст не міг суперечити всеосяжному закону "Про основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР и союзних республік".

В умовах воєнного часу велике значення мала дисципліна. Поряд із заохоченням добросовісних працівників росло застосування примусових заходів до порушників трудової та службової дисципліни. За ряд порушень дисципліни поряд з дисциплінарною відповідальністю застосовувалась кримінальна¹.

Значні зміни відбуваються в процесі розбудови правової держави в Україні в післявоєнний період. Як зазначає Є.В. Курінний "Можливості радянського адміністративного права були штучно звужені, а вектори його розвитку обмежувалися лише двома основними напрямками - державним управлінням і адміністративним примусом"². У той час йшлося про зміну методологічних орієнтирів. Адміністративне право, на думку В.В. Авер'янова, повинно визначатися не як "право державного управління", а як "право забезпечення і захисту прав людини"³. Саме в цьому руслі слід наголосити на подальшому реформуванні інституту дисциплінарної відповідальності.

Створення незалежної країни, прийняття Конституції України, затвердження концепції адміністративної реформи та реформи адміністративного права, роблять дослідження питань дисциплінарної

¹ Музиченко П.П. Історія держави і права України : підручник / П.П. Музиченко; за заг. ред. проф. П.П. Музиченка. - К., 2001. - С. 189.

² Курінний Є.В. Предмет адміністративного права України : тенденції трансформації в умовах реформування : навч. посіб. / Є.В. Курінний. - Дніпропетровськ : Поліграфіст, 2002. - С. 19.

³ Авер'янов В.В. Адміністративне право України : доктринальні аспекти реформування / В.В. Авер'янов // Право України. - 1998. - № 8. - С. 10.

відповідальності актуальними, потребують подальшого удосконалення законодавчого оформлення цього інституту, зокрема, що стосується дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Головною проблемою юридичної відповідальності взагалі та зокрема дисциплінарної відповідальності у сучасному суспільстві є забезпечення законності, попередження та припинення правопорушень, максимально можливе відшкодування шкоди, яка нанесена державі, суспільству та правопорядку.

Однією із проблем дисциплінарної відповідальності, яка на даний момент стоїть перед науковцями, є проблема визначення її поняття та ознак, які відокремлюють цей вид юридичної відповідальності від інших. Від її вирішення залежить як теоретична конструкція цього виду юридичної відповідальності, так і законотвора практика. Важливою є розробка і запровадження саме законодавчого визначення дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, з вищевказаного можна зробити такі висновки:

1. Дисциплінарна відповідальність державного службовця нерозривно пов'язана з історією виникнення і розвитку інститутів дисциплінарної відповідальності і державної служби.

2. З прийняттям у 1846 році "Уложения о наказаниях Уголовных и исправительных", було встановлено склади злочинів і проступків по службі, визначено міри покарань і стягнень за злочини і проступки по службі, охарактеризовано вказані стягнення, визначено суб'єктів, які мають право призначати покарання, але не проведено чіткого розмежування між проступками по службі і злочинами. Розмежування проступку і злочину здійснило лише радянське законодавство, яке визначило службовий проступок як діяння, яка не являється кримінально караним.

3. Не дивлячись на те, що в радянський період значна увага приділялась дотриманню законності та дисципліни, говорити про повноцінне дисциплінарне законодавство державної служби в радянські часи неможливо, оскільки такого поняття, як державна служба майже не існувало. Термін "службовець" майже ототожнювався з терміном "робітник" і дисциплінарну відповідальність і тих і інших регламентували "Основи дисциплінарного законодавства СРСР", статuti про дисципліну для деяких категорій робітників і службовців, а також трудове законодавство.

4. Суттєвою особливістю дисциплінарної відповідальності державного службовця на протязі всієї історії розвитку державної служ-

би являється відсутність законодавчо оформленого поняття дисциплінарної відповідальності. Саме тому судити про початкову точку зародження і наступного розвитку можливо лише шляхом аналізу законодавства і відокремлення в ньому моменту, коли за те, чи інше діяння по службі до державного службовця почали застосовувати дисциплінарне стягнення.

5. Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців підлягає реформуванню в контексті загальних завдань адміністративної реформи в Україні, і це є одним із її стратегічних напрямів. Необхідно оновити законодавство про державну службу відповідно до вимог Конституції України щодо забезпечення конституційного права громадян України на рівний доступ до державної служби. Метою такого реформування є становлення високоефективного, стабільного, політично нейтрального, авторитетного інституту державної служби, який забезпечить підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління, що дасть змогу у подальшому уникнути порушень, пов'язаних з забезпеченням дисципліни і законності в державі.